**BAB I**

**PENDAHULUAN**

* 1. **Latar Belakang Penelitian**

Kualitas pelayanan adalah totalitas karakteristik suatu konsep pelayanan yang mencakup seluruh aspek pelayanan, tolak ukur kualitas pelayanan itu adalah dapat memberikan kepuasan kepada para pelanggan atau penerima layanan. Organisasi memanfaatkan sumber daya manusia dengan sumber daya lainnya untuk dioptimalkan dalam mendukung proses bekerja suatu organisasi. Pada saat yang sama organisasi terus mengkaji fungsinya dan menyesuaikan diri dengan lingkungannya sebagaimana yang diharapkan untuk pencapaian tujuan bersama.

Pelayanan kepada masyarakat adalah tujuan utama dalam organisasi perangkat daerah terkait dengan kewajiban menyelenggarakan pelayanan dengan mewujudkan pelayanan terbaik kepada masyarakat. Tingkat kepuasan masyarakat merupakan suatu indikator penting bagi keberhasilan pelayanan publik.

Kondisi kualitas pelayanan yang baik sangat berpengaruh terhadap minat kunjungan masyarakat terhadap suatu organisasi yang menyediakan fasilitas dan pelayanan umum. Organisasi dengan kualitas pelayanan yang baik mampu menciptakan alat pencapaian tujuan yang optimal. Memenuhi kebutuhan pegawai dalam pelayanan kepada masyarakat dan menjadi faktor penting menjalankan suatu organisasi.

Setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Masyarakat selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas meskipun tidak sesuai dengan harapan, karena pelayanan publik yang terjadi sekarang masih berbelit-belit dan mahal, hal ini menimbulkan dampak buruk pada kualitas pelayanan.

Fakta yang terjadi saat ini masih dijumpai kelemahan yang dilakukan Aparatur Sipil Negara sebagai pelayan publik. Faktor yang mempengaruhi pelayanan itu antara lain kemampuan Pegawai dalam memberikan layanan dan fasilitas yang kurang mendukung. Banyaknya jenis pelayanan publik menyebabkan perlunya batas kajian pada jenis pelayanan tertentu, salah satu jenis pelayanan publik mendasar ialah di sektor kependudukan karena berkaitan dengan eksistensi setiap individu sebagai Warga Negara Indonesia. Pelayanan sektor administrasi kependudukan merupakan jenis pelayanan yang cukup banyak permintaannya, seperti salah satunya pembuatan Akta Kelahiran.

Saat ini masih banyak dijumpai permasalahan yang berkaitan dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat, telah banyak cerita atau pengalaman masyarakat sebagai penerima layanan publik yang mengeluhkan kualitas pelayanan yang diberikan instansi pemerintahan, dan kekecewaan dalam pemberian layanan dapat dilihat dari kutipan media *online* Antaranews.com , Juni 2016 : “Puluhan warga yang hendak mengurus administrasi kependudukan dibuat kesal oleh pelayanan Disdukcapil lantaran petugas loket tidak melakukan tugasnya secara benar”.

Penelitian tentang kualitas pelayanan pembuatan Akta Kelahiran ini penting untuk dilakukan, karena masyarakat sebagai penerima jasa layanan publik belum merasa puas baik dalam segi waktu pelayanan, prosedur, dan mutu pelayanan yang selama ini diberikan, untuk itu penelitian ini ditujukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik terutama yang dilakukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bekasi khususnya dalam pelayanan pembuatan Akta Kelahiran.

Sebagai salah satu sistem pencatatan yang ada pada sebuah negara, pencatatan kelahiran bersifat universal yang pada dasarnya merupakan pengakuan negara atas status keperdataan seseorang. Pencatatan kelahiran memberikan pengakuan hukum dari negara terhadap identitas kewarganegaraan seseorang yang diwujudkan melalui Akta Kelahiran. Begitu besarnya manfaat Akta Kelahiran, hampir setiap urusan kenegaraan membutuhkan Akta Kelahiran karena Akta Kelahiran sebagai kebutuhan dasar administrasi yang harus dipenuhi oleh setiap Warga Negara Indonesia.

Sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan Pasal 27, bahwa “Setiap kelahiran wajib dilaporkan oleh penduduk kepada instansi pelaksana yaitu Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten atau Kota ditempat terjadinya peristiwa kelahiran, paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak kelahiran.

Keuntungan memiliki Akta Kelahiran dalam kehidupan sehari-hari mencakup sebagai wujud pengakuan negara mengenai status individu, status perdata, dan status kewarganegaraan seseorang, sebagai dokumen bukti sah mengenai identitas seseorang, sebagai bahan rujukan penetapan identitas dalam dokumen lain, misalnya Ijazah, sebagai dokumen yang dibutuhkan mulai dari pendidikan dasar sampai dengan tingkat perguruan tinggi, dokumen yang dibutuhkan untuk melamar pekerjaan termasuk menjadi anggota Tentara Negara Indonesia (TNI) maupun pendaftaran Polisi Republik Indonesia (POLRI), pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK), dan Nomor Induk Kependudukan (NIK), sebagai dokumen yang dibutuhkan dalam pembuatan Surat Izin Mengemudi (SIM), pembuatan passport, pencatatan perkawinan, pengurusan pengakuan anak, pengurusan pembuatan rekening tabungan di bank, dan lain sebagainya.

Masalah pembuatan Akta Kelahiran sudah merupakan perhatian yang sangat mendasar bagi publik khususnya di Kabupaten Bekasi, karena masyarakat belum merasa puas terhadap pelayanan yang diberikan sehingga berdampak masih ada sebagian masyarakat yang tidak memiliki Akta Kelahiran. Masalah ini tidak teratasi oleh pihak pemerintah karena dalam menjalankan Peraturan Daerah pelayanan kurang maksimal. Aturan atau Peraturan Daerah sudah ada yaitu Undang-Undang Republik Indonesia tentang Administrasi Kependudukan, akan tetapi pemerintah tidak mampu melaksanakan dengan baik, biasanya disebabkan karena sarana dan prasarana kurang tersedia, sumber daya manusia tidak memadai, dan kurangnya kesadaran Aparatur Sipil Negara akan tanggungjawabnya.

Keluhan atas pembuatan Akta Kelahiran yang berhubungan dengan salah satu teori ukuran kualitas pelayanan seperti disebutkan dalam ukuran kualitas pelayanan yang dikemukakan oleh Zeithaml dkk, unsur bukti langsung (*tangibles*) menyangkut perihal sarana dan prasarana loket ruang tunggu di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bekasi juga dapat terlihat dalam kutipan media *online* Jabar.pojoksatu.id Maret 2017 : “Untuk saat ini pelayanan harus diperbaiki, kalau bisa jadinya dokumen setelah pengajuan itu harus lebih cepat, dan loket pelayanan juga harus lebih banyak, sehingga kita tidak terlalu lama ngantri”.

Permasalahan yang peneliti dapatkan dari penelitian adalah kekecewaan yang dialami masyarakat mengenai ketepatan dan kecepatan dalam memberikan pelayanan di Kabupaten Bekasi salah satu kualitas pelayanan publik yang banyak mendapat sorotan dari masyarakat adalah kualitas pelayanan dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bekasi sebagai penyedia layanan pembuatan Akta Kelahiran, Seperti yang kita ketahui kepemilikan Akta Kelahiran sangat penting, Sebagaimana terdapat dalam Pasal 28 B Ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945 Tentang Hak Asasi Manusia yang berisi “Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup tumbuh dan berkembang, serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”.

Masalah yang kian datang dari masyarakat pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupatan Bekasi dalam hal pelayanan khususnya pelayanan pembuatan Akta Kelahiran, yaitu pelayanan yang berbelit-belit sehingga waktu ketepatan dan kecepatan pelayanan terganggu dan terhambat dan sulit dipahami oleh sebagian masyarakat. Selain itu kesadaran masyarakat akan pentingnya kepemilikan Akta Kelahiran masih sangat minim dibanding dengan kepemilikan Kartu Tanda Penduduk (KTP). Masyarakat menganggap, bahwa Akta Kelahiran bukan merupakan kebutuhan utama dalam kehidupannya, bila diteliti fungsi Akta Kelahiran lebih pokok karena menyangkut identitas Warga Negara seseorang yang diakui keberadaanya secara hukum positif bila telah memiliki Akta Kelahiran, Oleh karena itu Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bekasi harus lebih mengutamakan kulaitas pelayanan agar masyarakat dapat merasa puas dalam melakukan pengurusan pembuatan Akta Kelahiran.

Kurang optimalnya pelayanan pada masyarakat pengguna layanan dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil merupakan fenomena yang banyak terjadi. Pada sektor pemerintahan merupakan pelayan masyarakat yang hadir untuk melayani dan mengatur masyarakat secara adil dan merata.

Permasalahan mendasar untuk penyelenggaraan kualitas pelayanan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bekasi adalah:

1. Kecepatan waktu pelayanan pembuatan Akta Kelahiran di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bekasi
2. Sarana prasarana yang tidak memadai, seperti tidak adanyatoilet, kurangnya loket untuk melayani pembuatan Akta Kelahiran yang membuat antrian panjang pengguna jasa publik serta tempat ruang tunggu yang kurang luas, kurang bersih dan kurang tertata di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bekasi
3. Daya tanggap pemberi layanan publik dalam mengatasi permintaan pembuatan Akta Kelahiran kurang memuaskan.
4. Kurangnya sosialisasi dalam tatacara petunjuk pembuatan Akta Kelahiran.

Uraian diatas membuat Peneliti merasa perlu untuk membahas dan mengkaji lebih dalam mengenai hal permasalahan kualitas pelayanan pembuatan Akta Kelahiran di Seksi Kelahiran Bidang Pelayanan Pencatatan Sipil Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bekasi, maka Peneliti tertarik mengangkat permasalahan tersebut dalam Skripsi ini dengan judul **“Kualitas Pelayanan Pembuatan Akta Kelahiran di Seksi Kelahiran Bidang Pelayanan Pencatatan Sipil Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Bekasi.”.**

* 1. **Fokus Penelitian**

Berdasarkan latar belakang penelitian ditemukan beberapa permasalahan terhadap kualitas pelayanan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bekasi karena belum terlaksananya pelayanan yang memuaskan maka fokus penelitian yang Peneliti ambil adalah kualitas pelayanan pembuatan Akta Kelahiran di Seksi Kelahiran Bidang Pelayanan Pencatatan Sipil Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bekasi.

* 1. **Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian, maka rumusan masalahnya adalah “Bagaimana Kualitas Pelayanan Pembuatan Akta Kelahiran di Seksi Kelahiran Bidang Pelayanan Pencatatan Sipil Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bekasi? .”

* 1. **Tujuan Penelitian Dan Kegunaan Penelitian**
		1. **Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai, adalah untuk mengetahui bagaimana kualitas pelayanan pembuatan Akta Kelahiran di Seksi Kelahiran Bidang Pelayanan Pencatatan Sipil Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bekasi.

* + 1. **Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan dalam rangka untuk memperoleh data dan informasi yang ada hubungannya dengan masalah yang akan dibahas, adapun kegunaan dari penelitian ini, adalah :

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan pengalaman serta memperluas wawasan dalam menerapkan teori-teori yang Peneliti peroleh selama perkuliahan di Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Pasundan Bandung dan bagi pengembangan Ilmu Administrasi Negara umumnya, khususnya mengenai kualitas pelayanan.

1. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapakan dapat bermanfaat sebagai bahan masukan untuk pertimbangan dan sumbangan pemikiran yang bermanfaat mengenai masalah yang menyangkut kualitas pelayanan pembuatan Akta Kelahiran di Seksi Kelahiran Bidang Pelayanan Pencatatan Sipil Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bekasi.

* 1. **Kerangka Pemikiran**

Konsep kualitas pelayanan dapat dipahami melalui perilaku konsumen *(costumer behavior)*, yaitu suatu perilaku yang dimainkan konsumen dalam mencari, membeli, menggunakan, dan mengevaluasi suatu produk maupun pelayanan yang diharapkan dapat memuaskan kebutuhan mereka. Menurut Hardiyansyah dalam Wasistiono (2011:11-12) pelayanan publik, adalah “Pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat”.

Organisasi pelayanan publik mempunyai ciri *publik accountability*, dimana setiap warga negara mempunyai hak untuk mengevaluasi kualitas pelayanan yang mereka terima dan sangat sulit untuk menilai kualitas pelayanan tanpa mempertimbangkan peran masyarakat sebagai penerima pelayanan dan Aparat pelaksana pelayanan itu. Evaluasi yang berasal dari pengguna pelayanan merupakan elemen pertama dalam analisis kualitas pelayanan publik. Elemen kedua dalam analisis adalah kemudahan suatu pelayanan dikenali baik sebelum dalam proses atau setelah pelayanan itu diberikan.

Dasar untuk menilai suatu kualitas pelayanan selalu berubah dan berbeda, apa yang dianggap sebagai suatu pelayanan yang berkualitas saat ini tidak mustahil dianggap sebagai sesuatu yang tidak berkualitas pada saat yang lain, jadi kesepakatan terhadap kualitas sangat sulit untuk dicapai atau dapat dikatakan pelayanan publik yang berkualitas itu bersifat cair atau mudah berubah, untuk menentukan kualitas pelayanan pembuatan Akta Kelahrian di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bekasi, maka digunakan teori ukuran kualitas pelayanan yang dikutip oleh Zeithaml dkk dalam Hardiansyah (2011:46), Yaitu :

1. Bukti Langsung (*Tangibles*) terdiri atas indikator:
2. Penampilan petugas atau Aparatur dalam melayani pelanggan
3. Kenyamanan tempat melakukan pelayanan
4. Kemudahan dalam proses pelayanan
5. Kedisiplinan petugas atau aparatur dalam melakukan pelayanan
6. Kemudahan akses pelanggan dalam permohonan pelayanan
7. Penggunaan alat bantu dalam pelayanan
8. Keandalan (*Reliabilty*) terdiri atas indikator:
9. Kecermatan petugas dalam melayani pelanggan
10. Memiliki standar pelayanan yang jelas
11. Kemampuan petugas atau Aparatur dalam menggunakan alat bantu dalam proses pelayanan
12. Keahlian petugas dalam menggunakan alat bantu dalam proses pelayanan
13. Ketanggapan (*Responsiveness*) terdiri atas indikator :
14. Merespon setiap pelanggan atau pemohon yang ingin mendapatkan pelayanan
15. Petugas atau Aparatur melakukan pelayanan dengan cepat
16. Petugas atau Aparatur melakukan pelayanan dengan tepat
17. Petugas atau Aparatur melakukan pelayanan dengan cermat
18. Petugas atau Aparatur melakukan pelayanan dengan waktu yang tepat
19. Semua keluhan pelanggan direspon oleh petugas
20. Jaminan (*Assurance*) terdiri atas indikator :
21. Petugas memberikan jaminan tepat waktu dalam pelayanan
22. Petugas memberikan jaminan biaya dalam pelayanan
23. Petugas memberikan jaminan legalitas dalam pelayanan
24. Petugas memberikan jaminan kepastian biaya dalam pelayanan
25. Empati (*Emphaty)* terdiri atas indikator :
26. Mendahulukan kepentingan pemohon atau pelanggan
27. Petugas melayani dengan sikap ramah
28. Petugas melayani dengan sikap sopan santun
29. Petugas melayani dengan tidak diskriminatif atau membeda-bedakan
30. Petugas Melayani dan menghargai setiap pelanggan.
	1. **Proposisi Penelitian**

Proposisi adalah suatu ekspresi verbal dari keputusan yang berisi pengakuan atau pengingkaran sesuatu predikat terhadap suatu yang lain, yang dapat dinilai benar atau salah, dalam hal ilmu sosial realita sosial biasanya diabstraksikan sebagai hubungan antara dua konsep. Hubungan logis antara dua konsep tersebut disebut proposisi, untuk analisa yang sederhana, suatu realita sosial dapat digambarkan sebagai suatu proposisi, tetapi dalam analisa yang lebih kompleks realitas sosial sering digambarkan sebagai beberapa hubungan antara konsep atau proposisi. Proposisi merupakan ungkapan atau pernyataan yang dapat dipercaya, disangkal atau diuji kebenarannya, mengenai konsep atau konstruk yang menjelaskan atau memprediksi fenomena-fenomena. Proposisi yang dirumuskan dengan maksud untuk diuji secara empiris disebut hipotesis. Proposisi tidak mempunyai format yang tertentu. Biasanya disajikan dalam bentuk suatu kalimat pernyataan yang menunjukan hubungan antara dua konsep. Menurut Sugiono (2008:79)menarik kesimpulan bahwa teori adalah alur logika atau penalaran, yang merupakan seperangkat konsep, definisi, dan proposisi yang disusun secara sistematis, jadi secara umum teori mempunyai 3 (tiga) fungsi yaitu untuk menjelaskan (*explanation)*, meramalkan *(prediction)*, dan pengendalian *(control)* suatu gejala.

Berdasarkan penjelasan di atas Peneliti membuat rumusan proposisi, sebagai berikut : Kualitas pelayanan pembuatan Akta Kelahiran di Seksi Kelahiran Bidang Pelayanan Pencatatan Sipil Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bekasi ditentukan oleh teori yang dikemukakan oleh Zethaml dkk dalam Hardiansyah, yaitu Bukti Langsung (*Tangibles*), Keandalan (*Reliability*), Ketanggapan (*Responsiveness*), Jaminan (*Assurance*), dan Empati (*Emphaty*).

* 1. **Lokasi Dan Waktu Penelitian**
		1. **Lokasi Penelitian**

Penelitian yang Peneliti lakukan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bekasi yang beralamat di Komplek Perkantoran Pemerintah Kabupaten Bekasi, Sukamahi, Cikarang Pusat, Kabupaten Bekasi, Jawa Barat 17530. Telepon (021) 89970245/ (021)89970454, Fax (021) 89970245.

* + 1. **Waktu Penelitian**

**Gambar 1.1. Tabel Waktu Penelitian**

****

**Sumber : Peneliti (2017)**

Kegiatan pada tahap persiapan dimulai dari tahap perizinan pada minggu ke 2 (dua) bulan Maret, tahap penjajakan dilakukan pada minggu ke 3 (tiga) bulan Maret, tahap pengajuan judul dilakukan pada minggu ke 4 (empat) bulan Maret, pembuatan proposal dilakukan pada minggu ke 4 (empat) bulan Maret dilanjutkan di minggu pertama dan minggu ke 2 (dua) bulan April, seminar proposal dilakukan pada minggu ke 3 (tiga) bulan April, dan perbaikan proposal dilakukan pada minggu ke 4 (empat) bulan April.

Pada tahap penelitian, observasi dilakukan pada minggu pertama sampai dengan minggu ke 4 (empat) bulan Mei, wawancara dilakukan pada minggu pertama bulan Juni.

Pada tahap penyusunan, pengolahan data dilakukan pada minggu ke 2 (dua) sampai dengan minggu ke 4 (empat) bulan Juni, analisis data dilakukan pada minggu ke 3 (tiga) sampai dengan minggu ke 4 (empat) bulan Juni, tahap pembuatan laporan dilakukan pada minggu ke 3 (tiga) dan minggu ke 4 (empat) bulan Juni dan dilanjutkan pada minggu pertama sampai dengan minggu ke 3 (tiga) bulan Juli, selanjutnya tahap sidang skripsi dilakukan pada minggu ke 4 (empat) bulan Juli 2017.